

ด่วนที่สุด

ที่ กค 0904/23606



กค ๐๙๐๔/๒๓๖๐๖

๒๕ พ.ย. ๕๓

๑๔.๑๕ น.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ (๐๙๐๔) ๙๐๓๑
วันที่ ๒๕ พ.ย. ๒๕๕๓ เวลา ๑๔.๐๐

กระทรวงการคลัง

ถนนพระราม 6 กทม. 10400

๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

เรื่อง การกู้เงินของธนาคารอาคารสงเคราะห์ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ จำนวน ๑๘,๐๐๐ ล้านบาท

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย หนังสือธนาคารอาคารสงเคราะห์ ที่ บง. ๐๑๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๓

ด้วยธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ขอให้กระทรวงการคลังพิจารณาดำเนินการนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติให้ ธอส. กู้เงินในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ จำนวน ๑๘,๐๐๐ ล้านบาท ประกอบด้วย การกู้เงินเพื่อทดแทนพันธบัตรเดิม จำนวน ๗,๐๐๐ ล้านบาท และเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียน จำนวน ๑๑,๐๐๐ ล้านบาท โดยขอให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกัน ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

กระทรวงการคลังขอเรียน ดังนี้

๑. ในปี ๒๕๕๒ ธอส. มีกำไรสุทธิ จำนวน ๕,๐๓๓ ล้านบาท เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๕๒.๒๓ เมื่อเทียบกับกำไรสุทธิปี ๒๕๕๑ จำนวน ๓,๓๐๖ ล้านบาท เนื่องจากในปี ๒๕๕๒ ธอส. มีค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยรวมจำนวน ๒๙,๘๙๙ ล้านบาท โดย ธอส. มีค่าใช้จ่ายดอกเบี้ยรวมในปี ๒๕๕๑ จำนวน ๓๓,๘๒๖ ล้านบาท ทั้งนี้ ธอส. มีสินทรัพย์รวมในปี ๒๕๕๒ เท่ากับ ๖๙๑,๓๔๙ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๑ จำนวน ๒๗,๕๗๖ ล้านบาท โดยมีหนี้สินรวมเพิ่มขึ้น จำนวน ๒๑,๖๕๖ ล้านบาท และส่วนของผู้ถือหุ้นเพิ่มขึ้นจำนวน ๕,๙๒๐ ล้านบาท ซึ่งในปี ๒๕๕๒ ธอส. ได้รับเงินเพิ่มทุนจากกระทรวงการคลัง จำนวน ๓,๐๐๐ ล้านบาท ทั้งนี้ ณ สิ้นปี ๒๕๕๒ ธอส. สามารถปล่อยสินเชื่อใหม่ได้ทั้งสิ้น จำนวน ๑๐๒,๗๖๑ ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายที่ประมาณการไว้ จำนวน ๗๓,๕๐๐ ล้านบาท เนื่องจากมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจต่างๆ จากภาครัฐ โดย ธอส. มีอัตราส่วนกำไรสุทธิต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (RoE) ที่ร้อยละ ๑๕.๖๕ และอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) เท่ากับร้อยละ ๑๒.๔๗

สำหรับในปี ๒๕๕๓ ตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๕๓ - กรกฎาคม ๒๕๕๓ ธอส. ได้ปล่อยสินเชื่อไปแล้วทั้งสิ้น ๕๕,๔๑๑.๐๗ ล้านบาท โดยมีเป้าหมายการปล่อยสินเชื่อ จำนวน ๙๐,๐๐๐ ล้านบาท นอกจากนี้ ในปี ๒๕๕๓ ธอส. ได้ดำเนินการออกพันธบัตรทั้งสิ้น วงเงิน ๑๖,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อทดแทนพันธบัตรเดิมที่ครบกำหนดชำระ (Roll-over) จำนวน ๑๖,๐๐๐ ล้านบาท ทั้งนี้ ธอส. มิได้กู้เงินเพื่อดำเนินกิจการทั่วไปและอื่นๆ

๒. ในปี ๒๕๕๒-๒๕๕๓ ธอส. มีผลการดำเนินงานจากการปล่อยสินเชื่อโครงการตามนโยบายรัฐบาลเทียบกับเป้าหมาย ดังนี้

/ โครงการ ...

หน่วย: ล้านบาท

โครงการ	2552		2553	
	เป้าหมาย	ยอดปล่อยสินเชื่อ (เบิกจ่ายจริง)	เป้าหมาย	ยอดปล่อยสินเชื่อ (เบิกจ่ายจริง)*
1. โครงการบ้านเอื้ออาทร	10,000	14,439	10,000	8,775
2. โครงการ ธอส. - กบข.	5,000	13,110	5,000	3,502
3. โครงการ ธอส. - สปส.	2,000	1,109	2,000	811
4. โครงการสินเชื่อ Fast track**	15,000	19,265	-	-
รวม	32,000	47,923	17,000	13,088

* เบิกจ่ายจริง ณ สิงหาคม 2553

** ได้รับมอบนโยบายจากกระทรวงการคลังให้ดำเนินการระหว่างเดือนสิงหาคม 2552-ธันวาคม 2552

โดยในภาพรวมปี 2552 ธอส. สามารถดำเนินการปล่อยสินเชื่อตามโครงการนโยบายรัฐบาลได้สูงกว่าเป้าหมายถึงร้อยละ 49.76 จากการปล่อยสินเชื่อนโยบายรัฐบาล 3 โครงการ ได้แก่ โครงการบ้านเอื้ออาทร มียอดปล่อยสินเชื่อสูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 44.39 โครงการ ธอส. - กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) มียอดปล่อยสินเชื่อสูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 162.20 โครงการสินเชื่อ Fast track มียอดปล่อยสินเชื่อสูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 28.43 อย่างไรก็ตาม ในส่วนสินเชื่อสำหรับผู้ประกันตนในโครงการ ธอส. - สำนักงานประกันสังคม (สปส.) มียอดปล่อยสินเชื่อต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 44.55 และ ณ สิงหาคม 2553 ธอส. ได้ดำเนินการปล่อยสินเชื่อตามโครงการนโยบายรัฐบาลไปแล้วร้อยละ 79.99 โดยมียอดปล่อยสินเชื่อโครงการบ้านเอื้ออาทร จำนวน 8,775 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 87.75 ของเป้าหมาย โครงการ ธอส. - กบข. จำนวน 3,502 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 70.04 ของเป้าหมาย และโครงการ ธอส. - สปส. จำนวน 811 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 40.55 ของเป้าหมาย ซึ่งจะเห็นได้ว่า ธอส. สามารถดำเนินการปล่อยสินเชื่อโครงการตามนโยบายรัฐบาลบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ ในปี 2554 ธอส. มีแผนธุรกิจเพื่อสนับสนุนการขยายตัวของสินเชื่อที่อยู่อาศัย โดยมีเป้าหมายสินเชื่อปี 2554 ประมาณ 94,500 ล้านบาท โดย ธอส. ยังคงมีนโยบายสนับสนุนและช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อย-ปานกลางให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองในอัตราดอกเบี้ยที่ค่อนข้างต่ำ

3. ในปัจจุบัน ธอส. ได้ให้สินเชื่อส่วนใหญ่อายุระหว่าง 15-30 ปี ในขณะที่ ธอส. มีแหล่งที่มาของเงินทุนส่วนใหญ่มาจากเงินฝากออมทรัพย์และเงินฝากประจำระยะสั้นอายุไม่เกิน 1 ปี ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาการไม่สอดคล้องกันระหว่างแหล่งที่มาของเงินและแหล่งที่ใช้ไปของเงิน (Mismatch Fund) ดังจะเห็นได้จากโครงสร้างของสินทรัพย์และหนี้สินของ ธอส. ณ วันที่ 31 สิงหาคม 2553

/ โครงสร้าง ...

โครงสร้างสินทรัพย์และหนี้สินของ ธอส. ตามประเภทของแหล่งที่มาและใช้ไปของเงินทุน
ณ วันที่ 31 สิงหาคม 2553

หน่วย : ล้านบาท

สินทรัพย์		หนี้สินและทุน	
เงินสด	2,435.39	เงินรับฝาก	546,845.63
รายการระหว่างธนาคารและตลาดเงิน	11,942.75	หนี้สินจำคินเมื่อทางถาม	1,027.94
เงินลงทุน	42,409.98	หนี้สินระยะยาว	89,100.00
เงินให้สินเชื่อ (ระยะยาว) สุทธิ	610,360.84	หนี้สินอื่น	5,717.89
สินทรัพย์อื่น	13,440.58	ทุน	37,898.08
รวมสินทรัพย์	680,589.54	รวมหนี้สินและทุน	680,589.54

ซึ่งจะเห็นได้ว่า ธอส. มีสินทรัพย์ระยะยาวที่เป็นการให้สินเชื่อ จำนวน 610,360.84 ล้านบาท ในขณะที่มีหนี้สินระยะยาว (พันธบัตร) เพียงจำนวน 89,100 ล้านบาท ในขณะที่ ธอส. มีเงินรับฝาก จำนวน 546,845.63 ล้านบาท ซึ่งจะเห็นได้ว่า ธอส. ใช้เงินทุนส่วนใหญ่จากแหล่งเงินทุนระยะสั้น-กลางไปปล่อยสินเชื่ระยะยาว ดังนั้น การระดมทุนโดยการออกพันธบัตรระยะยาว จะช่วยลดปัญหาการ Mismatch ระหว่างหนี้สินและสินทรัพย์ของธนาคาร และยังเป็น การลดความเสี่ยงทางด้านสภาพคล่องกรณีเงินฝากถูกถอนออกจำนวนมากอีกด้วย

4. ประมาณการสภาพคล่องของ ธอส. ในปีงบประมาณ 2554 มีรายละเอียด ดังนี้

หน่วย : ล้านบาท

แหล่งที่มาของเงิน (1)		
รับชำระเงินกู้	78,203	
ออกพันธบัตรเพื่อ Roll over	7,000	
ระดมเงินทุนเพิ่ม	<u>22,500</u>	<u>107,703</u>
แหล่งที่ใช้ไปของเงิน (2)		
การปล่อยสินเชื่รวม	91,628	
ชำระคิน R/D	7,960	
ชำระคินพันธบัตรที่ครบกำหนด	7,000	
ประมาณการยอดเงินฝากลดลง	<u>15,332</u>	<u>121,920</u>
สภาพคล่องเพื่อใช้ในการดำเนินงาน (1)-(2)		<u>-14,217</u>

โดยในปีงบประมาณ 2554 ธอส. คาดว่าจะได้รับการชำระเงินกู้ จำนวน 78,203 ล้านบาท และมีความจำเป็นที่ต้องออกพันธบัตรเพื่อ Roll over จำนวน 7,000 ล้านบาท โดยมีแผนที่จะระดมเงินทุนเพิ่ม จำนวน 22,500 ล้านบาท รวมประมาณการแหล่งที่มาของเงิน ธอส. จำนวน 107,703 ล้านบาท ในขณะที่ ธอส.

/ มีเป้าหมาย ...

มีเป้าหมายว่าจะปล่อยสินเชื่อ จำนวน 91,628 ล้านบาท โดยมีการชำระคืน R/D เงินต้นพันธบัตรที่ครบกำหนด และประมาณการยอดเงินฝากลด จำนวนทั้งสิ้น 30,292 ล้านบาท รวมประมาณการแหล่งที่ใช้ไปของเงิน จำนวน 121,920 ล้านบาท ทำให้ ธอส. คาดว่าจะขาดสภาพคล่องในการดำเนินงาน จำนวน 14,217 ล้านบาท และหาก ธอส. ไม่สามารถระดมเงินทุนเพิ่มเป็นไปตามเป้าหมาย หรือมีประมาณการยอดเงินฝากลดลงกว่าที่ประมาณการไว้ จะทำให้ ธอส. ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องจากการดำเนินงานเพิ่มมากขึ้น และหากเปรียบเทียบปริมาณสภาพคล่องต่อเงินฝากเฉลี่ยในเดือนมกราคม 2554 – กันยายน 2554 ปรากฏว่าอยู่ระหว่างร้อยละ 3.94 ถึง 5.71 ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่ธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดให้อยู่ในระดับร้อยละ 6 โดยหาก ธอส. ระดมเงินทุนโดยการกู้เงินเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียน จำนวน 11,000 ล้านบาท ธอส. จะมีอัตราส่วนดังกล่าวอยู่ประมาณร้อยละ 6.01 ถึง 6.09 โดยมีสมมติฐานว่าลูกค้ารายใหญ่จะขอถอนเงิน 1 ใน 3 ของเงินฝากลูกค้ารายใหญ่ที่ครบกำหนด ดังนั้น ธอส. จึงมีความจำเป็นต้องขอกู้เงินมาในครั้งนี้อันเพื่อรักษาสภาพคล่องตามเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย อีกด้วย รวมจำนวน 18,000 ล้านบาท ประกอบด้วย การกู้เงินเป็นเงินทุนหมุนเวียน จำนวน 11,000 ล้านบาท และการกู้เงินเพื่อทดแทนพันธบัตรเดิมที่ครบกำหนด (Roll-over) จำนวน 7,000 ล้านบาท

5. ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรา 29 ได้กำหนดว่า “กระทรวงการคลังจะค้าประกันหรือให้กู้ต่อแก่รัฐวิสาหกิจ ที่มีได้มีผลประกอบการอันเป็นสาธารณูปโภคและมีผลประกอบการขาดทุนติดต่อกันเกิน 3 ปี ไม่ได้ ทั้งนี้ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้ขุบเล็กรัฐวิสาหกิจนั้น และเป็นการค้าประกันหรือให้กู้ต่อแก่รัฐวิสาหกิจนั้นในระหว่างการดำเนินการเพื่อขุบเล็ก” เนื่องจากในปี 2550-2552 ที่ผ่านมา ธอส. มีกำไรสุทธิ จำนวน 3,683 ล้านบาท 3,306 ล้านบาท และ 5,033 ล้านบาท ตามลำดับ ดังนั้น กระทรวงการคลัง จึงสามารถค้าประกันให้แก่ ธอส. ได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยอนุมัติ จากคณะรัฐมนตรีได้ ประกอบกับ ธอส. เป็นสถาบันการเงินของรัฐที่ต้องดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล ในการกระตุ้นธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ โดย ธอส. มีนโยบายในการให้ความช่วยเหลือกลุ่มลูกค้ารายย่อย ที่ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีรายได้น้อยถึงปานกลางให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ดังนั้น เพื่อให้ ธอส. สามารถกู้เงินได้ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำลง อันจะช่วยลดต้นทุนให้แก่ ธอส. เพื่อที่จะสามารถปล่อยสินเชื่อ อัตราดอกเบี้ยต่ำตามนโยบายรัฐบาล และเป็นการช่วยเหลือประชาชนให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ จึงเห็นควรค้าประกันการกู้เงินของ ธอส. ในปีงบประมาณ 2554 จำนวน 18,000 ล้านบาท ในครั้งนี้

6. ตามพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2549 มาตรา 28 ได้กำหนดว่า “เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ธนาคารจะออกและขายพันธบัตร หุ้นกู้ ตราสารอื่นใด หรือกู้ยืมเงินโดยวิธีอื่นใด เพื่อเพิ่มกำลังดำเนินการก็ได้ ในกรณีที่ธนาคารขอให้กระทรวงการคลังในนามของรัฐบาลโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีค้าประกันการชำระต้นเงินคืน และการชำระดอกเบี้ยพันธบัตร หุ้นกู้ ตราสาร หรือเงินกู้ยืมที่กล่าวนั้น ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจค้าประกันได้ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ”

ข้อเสนอเพื่อพิจารณา

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว เห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ดังนี้

1) อนุมัติให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์กู้เงินในประเทศ ในปีงบประมาณ 2554 จำนวน 18,000 ล้านบาท ประกอบด้วย การกู้เงินเป็นเงินทุนหมุนเวียน จำนวน 11,000 ล้านบาท และการกู้เงินเพื่อทดแทนพันธบัตรเดิมที่ครบกำหนด จำนวน 7,000 ล้านบาท

2) อนุมัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาการกู้เงิน วิธีการกู้เงิน เงื่อนไข และรายละเอียดต่างๆ ของการกู้เงิน และการค้ำประกันในแต่ละครั้งได้ตามความเหมาะสมและจำเป็น

3) เนื่องจากปัจจุบันธนาคารอาคารสงเคราะห์มีระดับหนี้ด้วยคุณภาพ (NPL) ต่อสินเชื่อคงเหลือ ณ สิ้นปี 2552 อยู่ในระดับร้อยละ 12.42 ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ จึงเห็นว่าธนาคารอาคารสงเคราะห์ควรมีแผนงานและแนวทางในการบริหารจัดการ NPL อย่างเป็นระบบ รวมทั้งมีมาตรการในการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อที่เข้มงวดอย่างระมัดระวัง เพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดปัญหา NPL ในอนาคตด้วย

4) นอกจากนี้ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ควรศึกษาแนวทางการลดการพึ่งพาการค้ำประกันพันธบัตรของกระทรวงการคลัง โดยการพิจารณาหาทางเลือกอื่นในการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน เช่น การทำ Securitization สินเชื่อที่อยู่อาศัยในระยะยาวที่เหมาะสมด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไปด้วย
จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายกรณ์ จาติกวณิช)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

สำนักจัดการหนี้ 2

โทร 0 2265 8050 ต่อ 5405

โทรสาร 0 2618 7423

www.pdmo.mof.go.th